Current Issue Review

80-8E

Offshore Mineral Resources: Legal Aspects

Margaret Smith

Law and Government Division

18 March 1980
Revised 15 September 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05443/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/80-8-1988-09E

ISBN 0-660-13167-6

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OFFSHORE MINERAL RESOURCES: LEGAL ASPECTS

ISSUE DEFINITION

During the past 40 years, nations have increasingly asserted claims of sovereign rights over their territorial waters and over the resources in the waters and under the seabed of the continental shelf. Many political, economic and technological factors have influenced the evolution of these rights. The desire to exploit the mineral and fishery resources of these maritime areas has encouraged the international community to establish the rights of states over the territory off their shores. For the most part, these rights are not difficult to determine but in the case of federal states it is necessary to decide which level of government has jurisdiction.

The Supreme Court of Canada has been called upon twice to rule upon the question of whether Canada or the provinces have proprietary or exploitation rights in and jurisdiction over the seabed resources of the territorial sea and the continental shelf off the coasts of this country.

In both cases, the Court decided in favour of the federal level of government, attributing to it jurisdiction over and proprietary rights in the seabed, subsoil and resources of the territorial sea of British Columbia and jurisdiction over and exploration and exploitation rights in the continental shelf of Newfoundland.

BACKGROUND AND ANALYSIS

At Confederation, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario retained ownership of the "Lands, Mines, Minerals, and Royalties" and all "Public Property" then belonging to them; this was embodied

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

respectively in sections 109, and 117 of the Constitution Act, 1867. This proviso was also made applicable to Prince Edward Island and British Columbia when they joined Canada, while the Constitution Act, 1930 subsequently transferred the same rights to the western provinces. When Newfoundland became part of Canada in 1949, it was put in a similar position by Term 37 of the Terms of Union. Thus there is historical and legal justification for provincial resource ownership; it has been confirmed by section 50 of the Constitution Act, 1982, which adds section 92A to the Constitution Act, 1867. This claim has also led to provincial demand for ownership and control of offshore resource development; i.e., it is the provinces' position that the Constitution Act, 1867 intended natural resources to be within provincial jurisdiction.

Successive federal governments conceded provincial jurisdiction over resources within provincial boundaries, but the question of the limits of those boundaries, the ownership of the seabed resources beneath the territorial sea, and the right to explore and exploit the resources in the continental shelf remained unanswered. These issues were raised (at the request of the provinces) at the 1965 federal-provincial conference, where then Prime Minister Pearson explained that he was willing to enter into an equitable settlement but felt that the jurisdictional issue had to be settled first. As a result he referred the matter of jurisdiction over the offshore of British Columbia to the Supreme Court of Canada (the "Court"). Nova Scotia, New Brunswick, Newfoundland, Ontario and Prince Edward Island were also represented at the hearing.

The Supreme Court's 1967 advisory opinion in Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia (which is persuasive but not conclusive as regards the other provinces) decided that the territorial seabed was not within the boundaries of British Columbia and thus could not fall under section 109, or be within the sphere of provincial power under section 92 of the Constitution Act, 1867. The Court determined that the boundaries of British Columbia, which had been described on the westerly side as being the "Pacific Ocean," ended at the low water mark.

The Court stated that at common law the British realm stopped at the low water mark. The British courts in the case of R. v. Keyn had found that there was no jurisdiction in the criminal courts to try

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a man for manslaughter where the act had been committed within one marine league of the coast; jurisdiction could be exercised over this area only by Parliament, and no such legislation had been enacted. The Supreme Court of Canada noted that the Sovereign (not the colonies) could indeed acquire new territorial rights arising out of international law. It also found that pursuant to R. v. Keyn, the British Parliament had enacted the Territorial Waters Jurisdiction Act of 1878, but that this had not enlarged the British realm and did not deal with the juridical character of the territorial waters or the underlying seabed. When British Columbia joined Confederation in 1871, no proprietary rights in relation to the territorial sea or seabed had been bestowed on that province. The Supreme Court noted that with the Statute of Westminster in 1931 Canada had acquired the status of sovereign state and as such had full constitutional capacity to acquire new jurisdictional rights prevailing in international law. Canada had enacted the Territorial Sea and Fishing Zones Act of 1964 and as result of this and the 1958 Geneva Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone Canada was recognized at international law as having a three-mile territorial sea.* This territory was deemed to be part of Canada, and not of British Columbia.

The 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf further defined the rights of the coastal state over the continental shelf for purposes of exploring and exploiting the seabed resources. Although the Convention had already been signed by Canada when the B.C. offshore reference was heard, it had not yet been ratified. Nevertheless, the Court noted that Canada, not British Columbia, would have to answer to claims by the international community for any breaches arising out of the Convention. As with the territorial sea, it was held that the continental shelf lay outside the boundaries of British Columbia. The rights were found to belong to Canada as a whole and to go beyond local or provincial concerns or interests; constitutionally both sets of rights accrued to Canada under the residual powers of section 91 of the Constitution Act, 1867.

---

* Canada has since claimed a 12-mile territorial sea and a 200-mile fishing zone.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Shortly after the 1967 Supreme Court opinion, it was observed that the terms in which it was couched might still permit the provinces to assert their historic rights over the seabed of the territorial sea and of the continental shelf off their respective shores. Before Confederation, there had been numerous examples of the exercise by provinces of significant rights over the offshore seabed. In considering this, however, it is important to distinguish between inland waters and those of the territorial sea and beyond. In Quebec, the Maritimes and Newfoundland, it would appear that the provinces have exercised considerable jurisdiction over inland waters adjacent to their coasts. (Inland waters are defined as a state's ports, harbours, bays, gulfs, landlocked seas, straits and rivers. Under international law, inland waters are those so closely connected with the territory of the state that they are considered to be dry land).

For example, Gerard La Forest (now of the Supreme Court of Canada) has described Nova Scotia and New Brunswick as having a boundary across the Bay of Fundy, while the boundary between Quebec and New Brunswick is a line through the Baie des Chaleurs. Commissions to various governors of these areas often included the coasts along with all islands within a certain number of leagues of them, as well as "all the rights, members and appurtenances belonging thereto." If these are all to be categorized as inland waters, then it may be that until Confederation most bays belonged to the adjacent provinces, as provided by sections 109 and 117 of the Constitution Act, 1867. (This does not include Hudson Bay which has been conceded to be federal on a number of occasions.)

Moreover, by a 4-2 split decision, on 17 May 1984 the Supreme Court of Canada decided that the waters between the Island of Vancouver and the mainland of British Columbia are part of the inland waters of that province and consequently the soil, the subsoil and the resources they contain are owned by British Columbia. The Court considered that these waters were part of the colony of British Columbia which kept them when it became a Canadian province.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The more difficult problem, at least for the Maritime Provinces and Newfoundland, was whether or not the territorial sea was within the boundaries of those provinces at Confederation. As mentioned above, the Supreme Court of Canada found in 1967 that at the time British Columbia joined the union, the territorial sea was not part of that province. Did the British Crown confer any different rights on any of the other provinces? If one were to follow the reasoning of the Court in the British Columbia case, in particular, as it related to R. v. Keyn and the British Territorial Waters Jurisdiction Act of 1878, it would be difficult to see how Nova Scotia, New Brunswick or Prince Edward Island could succeed in a claim for ownership of the territorial sea or seabed. Nevertheless, the controversy over the decision of R. v. Keyn has certainly raged since it was rendered and it has been both approved and disapproved in Canadian jurisprudence; several earlier decisions in this country indicated that the three-mile territorial sea was within the boundary of the provinces and there can be no doubt that the provinces enacted "hovering" legislation, covering questions of customs and excise within three miles of the coasts or bays. There were even grants for seabed mining off Cape Breton. While it is not possible to predict whether any of these provinces would succeed in their claims, it is nevertheless important that because of their geographical situation and historical development they have always looked to the sea for their livelihood and resources; this view is unlikely to change whatever the outcome of a court decision on the matter, and inevitably provincial pressures will be taken into consideration in any settlement.

After the decision in the B.C. offshore reference, the various provinces concerned began reassessing their positions. In 1977, Prince Edward Island, Nova Scotia and New Brunswick agreed to draft an arrangement with the federal government for the joint development of the offshore. The share in revenue would have been 75% provincial: 25% federal beyond the Mineral Resources Administration Line, which is at least five kilometres from shore. Landward of that line, the provinces would have received 100% of the revenues. A Maritime Offshore Resources Board would have been set up to administer the area seaward of the M.R.A.L., and,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

at the option of the province, landward as well. Negotiations on this agreement stopped in 1978 with the provincial election in Nova Scotia.

Newfoundland has constantly maintained that its position differs from that of all the other provinces. Thus, it was unwilling to enter into any settlement at all and was preparing an offshore reference to the Supreme Court on its case prior to the 1979 federal election. When the Conservative government of Joe Clark was elected and promised to transfer ownership of the offshore to the provinces, Newfoundland suspended further negotiations. Following the 1980 federal election and the return to power of the Liberals, Premier Peckford of Newfoundland decided that the issue would be referred to the Supreme Court of Canada. The federal government submitted its own reference on the matter to that Court on 19 May 1982.

The Government of Newfoundland had submitted a similar reference to the Court of Appeal of that province. Its 1983 decision favoured the federal government on the question of the continental shelf. It favoured the Province of Newfoundland, however, on the matter of ownership and exploitation of the territorial sea; notice of appeal of this last decision was filed with the Supreme Court of Canada but neither the Newfoundland and nor the federal government has actively pursued the matter, which is of less importance than jurisdiction over the continental shelf.

In March of 1984, the Supreme Court of Canada rendered its decision on the reference relating to the continental shelf off the Newfoundland coast. In this case, Canada and Newfoundland both claimed rights of a coastal state over the continental shelf recognized by international law. These rights, provided for by Section 2 of the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf, resemble an extension of the sovereignty of coastal states; they are not a form of ownership, but are sovereign rights to explore and exploit the coastal state extending beyond the territory wherein the state exercises its customary authority.

The Court was of the opinion that Newfoundland had to be able to prove: (1) that international law had recognized the existence of rights over the continental shelf before 1949, the year in which Newfoundland entered Confederation; (2) that Newfoundland had been in a position to acquire these rights and; (3) that Newfoundland had not lost the rights as a condition of union with Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Court first considered the constitutional position of Newfoundland. As a colony with a form of representative and responsible government, Newfoundland had enjoyed only internal self-government and had never had the right to external sovereignty, this being reserved to the British Crown. At the most, incidental extra-territorial effect of a colonial law had been acknowledged where necessary to make its application more effective. In the area of executive power, there had been a similar absence of extra-territorial jurisdiction, which prevented a colony from signing a treaty. A colony, having later become a province, could not then claim the ownership of lands unless they were within its territory; this limitation was clearly set out by jurisprudence.

The adoption of the Statute of Westminster completed the historic evolution of Newfoundland from colony to dominion. At that time Newfoundland might have possessed the external sovereignty necessary to acquire rights over the continental shelf, but the Court was of the opinion that the period between 1934 and 1949, during which the Commission of Government* had existed, had been the critical time for such acquisition to have taken place.

During the life of the Commission of Government, the Newfoundland government was neither representative nor responsible and was virtually under the control of the government of the United Kingdom. In principle, Newfoundland kept its status as a dominion but on the international level was treated differently from the other dominions; the United Kingdom government acted in its name. From this, the Supreme Court of Canada concluded that Newfoundland's external sovereignty had been suspended during that time.

According to the Court, Term 7 of the 1949 Terms of Union with Canada did not revive the constitution of Newfoundland as it had existed before the establishment of the Commission of Government in 1934; it simply returned to Newfoundland, as a province of Canada, a system of responsible government and dealt only with internal self-government.

---

* At the request of Newfoundland, the British Parliament, in 1933, passed the Newfoundland Act which established the "Commission of Government" in Newfoundland. The Commission of Government gave the U.K. considerable control over the government of Newfoundland and suspended self-government for that colony.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Newfoundland stressed that Term 7 had enabled the province to join Confederation with the same external sovereignty which it had possessed prior to 1934. The Court, on the other hand, was of the opinion that the term had come into force "at the date of Union" and that the re-entry into effect of the former constitution was limited to its new status as the constitution of a province.

The Court was also of the view that Term 37 of the Terms of Union did not enable the province to retain whatever right it might have acquired over the continental shelf before 1949. This term deals with proprietary rights which, by their nature, rights relative to the continental shelf are not. They flow from external sovereignty. After 1949, these rights passed to the entity which possessed external sovereignty, namely Canada. (The Newfoundland Court of Appeal came to the same conclusion with respect to Term 37, but for the reason that Newfoundland had made no claim of a proprietary right. The Supreme Court did not apply this reasoning.) Thus, Term 37 did not give Newfoundland extra-territorial competence.

The Supreme Court went on to consider whether the concept of the continental shelf and the rights exercised over it had existed in 1949. It attempted to determine if the sovereign right ipso jure to explore and exploit the continental shelf had been a matter of settled international law at that time. The Court first studied the claims of states to the continental shelf from 1942 to 1949, including the Truman Proclamation of 1945. It concluded that these claims were not particularly numerous and that their formulation was far from uniform. In 1950, the International Law Commission had concluded that rights over the continental shelf did not form part of international law, a point of view confirmed by the Abu Dhabi Arbitration decision in 1952. The Court therefore concluded that in 1949 international law had not been sufficiently developed to grant coastal states rights over the continental shelf.

Furthermore, the Court refused to accept that such rights could be applied retroactively; that is, to the time before their existence had become recognized in international law. Such an interpretation would date the claims of coastal states over the continental shelf back to the period of its geological formation. The Court based its conclusion on the principle that international law does not attempt to discover rights which

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

have always existed. Moreover, even if such were the case, the benefiting state would be that with the jurisdiction to acquire rights over the continental shelf; in this case, Canada.

Thus, the Supreme Court of Canada decided that Canada had legislative jurisdiction over rights to the continental shelf by virtue of its residual power to legislate for peace, order and good government. With this came the right of the federal government to explore and exploit the continental shelf off the coast of Newfoundland. The court noted that this right was a case of the extra-territorial exercise of Canada's external sovereignty; the constitutional position of Newfoundland did not confer such rights upon the province and international law had not recognized the existence of these rights in 1949.

On 11 February 1985, the Governments of Canada and Newfoundland signed an agreement on the offshore oil and gas resources off the Newfoundland coast. A joint board, to be called the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board, was to manage the development of the resources although the federal Minister of Energy, Mines and Resources would have final decision-making powers over the pace and means of exploration and exploitation at any time at which national energy self-sufficiency and security of supply had not been attained. The province would have broad powers of taxation of offshore resource development. Legislation implementing the Canada-Newfoundland Atlantic Accord has been passed by both the Newfoundland legislature and the federal Parliament.

On 26 August 1986 an agreement similar to that signed and implemented with respect to Newfoundland was signed by the Governments of Canada and Nova Scotia. Both the province of Nova Scotia and the federal Parliament have now passed implementing legislation.

CHRONOLOGY

1945 - The Truman Proclamation of 28 September stated that the United States regarded the resources of its continental shelf as appertaining to the United States and subject to its jurisdiction and control.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1958 - The Geneva Convention on the Continental Shelf was adopted by the United Nations. It provided that the coastal state has sovereign rights to explore the continental shelf and to exploit its resources. The shelf is described as the seabed and subsoil adjacent to the territorial sea, descending either to a depth of 200 metres or to the limit of exploitability.

1958 - The Geneva Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone was adopted by the United Nations. Among other things, it provided that a state's sovereignty extended to its territorial sea, as well as the bed and subsoil of that sea.

1967 - The Supreme Court held in Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia that the federal government, not the province of British Columbia, had property rights and jurisdiction over the offshore area.

1976 - The British Columbia Court of Appeal held that certain lands underlying Georgia Strait, the Strait of Juan de Fuca, Johnstone Strait, and Queen Charlotte Island belonged to British Columbia.

February 1977 - Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island signed a memorandum of understanding with the federal government for joint administration with a general revenue sharing arrangement to be 75% provincial and 25% federal.

5 June 1980 - Bill 61 was adopted on third reading in the Nova Scotia legislature. It provided for control over the exploration and development of petroleum located in Nova Scotia lands and defined such lands as including the seabed and the subsoil of the continental shelf to the limit of its exploitability. It also provided for employment of Nova Scotians on exploitation sites off the shores of Nova Scotia.

9 September 1980 - During the constitutional conference the federal government refused to give away its jurisdiction over offshore mineral rights. It offered an administrative agreement to the Maritime Provinces that would have allowed them 100% of the revenues of sales of fuel, natural gas and other minerals until these provinces reached a "have" position. Nine provinces out of ten refused this offer while Ontario reserved its opinion.

30 December 1980 - The Canadian Labour Relations Board declined jurisdiction to hear a request from the Seafarers International Union of Canada to be certified as negotiator

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

for workers on offshore supply vessels in Newfoundland. The Board stated that the forum for such questions was a court. It concurred with the decision of the Newfoundland Labour Relations Board that the latter was constitutionally competent to deal with workers exploiting Newfoundland offshore mineral resources.

2 June 1981 - The Minister of Energy of British Columbia, Mr. Bob McClelland, announced that during 1982 his government would open about 49,000 square kilometres of marine waters to oil and gas exploration. This area, said to contain from two to three billion cubic feet of natural gas, included Hecate Strait, Dixon Entrance, Queen Charlotte Sound and Strait, Johnstone Strait, the Strait of Georgia and the Strait of Juan de Fuca. British Columbia considered that this area was under provincial jurisdiction in keeping with the 1976 decision of the Appeal Court of the province.

27 July 1981 - Prime Minister Trudeau invited the premiers of Newfoundland and Nova Scotia to negotiate an agreement on the management and revenue sharing of offshore mineral resources. He cited the federal jurisdiction awarded in the 1967 Supreme Court decision affecting British Columbia and stated that tribunals would have to solve this problem of jurisdiction. In the meantime he wished establish a joint administrative mechanism. As for revenue-sharing, he proposed to Newfoundland that offshore resources would be treated as though they were on land as long as this province remained a have-not province. The Minister of Justice sent a telegram for the same purpose to the Minister of Inter-governmental Affairs of British Columbia. He indicated that his Department would appeal to the Supreme Court of Canada the British Columbia Court of Appeal's 1976 judgment on the Strait of Georgia.

2 March 1982 - The governments of Canada and Nova Scotia signed an agreement relating to the exploitation of that province's offshore mineral resources. The Canadian government would control their development while Nova Scotia would receive most of the resulting revenues until it reached a level of fiscal and economic capacity above the national average. The question of ownership of these resources was not covered by this agreement.

5 March 1982 - The Appellate Division of the Federal Court decided that the Government of Canada, under its power over shipping, had jurisdiction over labour relations aboard vessels supplying drilling rigs off Canada's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coast. Consequently, it referred the application for certification made by the Seafarers International Union back to the Canada Labour Relations Board. The Court refused to decide on the issue of ownership of offshore mineral resources. On 10 May, the Supreme Court of Canada refused to hear an appeal of this decision.

16 March 1982 - The Premier of Newfoundland unveiled proposals on the offshore resources of his province presented to the federal government on 25 January. They covered five main subjects: implementation of economic programs advantageous to Newfoundland, joint management of the resources, a revenue-sharing formula, an equal sharing of Crown rights between Petro Canada and Newfoundland's Crown corporation and entrenchment under section 43 of the new Constitution Act, 1982 of any agreement on the offshore resources.

6 April 1982 - The Conservative Party of Brian Peckford won the general election in the Province of Newfoundland. He had called an election seeking a mandate to negotiate the ownership of offshore mineral resources of this province with Ottawa.

19 May 1982 - By P.C. 1982-1509, the federal government decided to refer to the Supreme Court the question of ownership of resources in the Hibernia area off the coast of Newfoundland. In a letter to Mr. Peckford, the Prime Minister declared that he had taken this step because it had proved impossible to reach an agreement with Newfoundland. Mr. Peckford protested against this unilateral federal action while a similar matter was before the Newfoundland courts.

17 February 1983 - A Newfoundland Court of Appeal decision recognized that the province had a constitutional status allowing it to acquire the ownership of and jurisdiction over the territorial sea by virtue of international law. But the Court did not recognize the rights of Newfoundland over the resources of the continental shelf off its coast.

March 1984 - The Supreme Court of Canada unanimously ruled that the federal government had the right to explore for and exploit the mineral and other natural resources in the seabed of the continental shelf off the coast of Newfoundland.

17 May 1984 - By a 4-2 split decision, the Supreme Court of Canada awarded to the province of British Columbia ownership of the lands and natural resources of the soil and subsoil under the waters between the Island of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Vancouver and the mainland of British Columbia. This decision confirmed the ruling of that province's Court of Appeal.

June 1984 - Royal Assent was given to the Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement Act, S.C. 1984, c. 29, and the Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement (Nova Scotia) Act, S.N.S. 1984, c. 2. These statutes implemented the agreement dated 2 March 1982 between Canada and Nova Scotia respecting the exploitation of Nova Scotia's offshore mineral resources.

14 June 1984 - Conservative leader Brian Mulroney, announced his policy on the offshore resources of Newfoundland. It provided for nomination of an independent chairman for the resource management board. Newfoundland would be allowed to collect revenues from these resources as if they were based on land. The federal government would then reduce its equalization payment to Newfoundland by 10%.

11 February 1985 - The Governments of Canada and Newfoundland signed an agreement, the Atlantic Accord, on the development of hydrocarbon resources off tne coast of Newfoundland. A jointly appointed Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board would be established to manage the development. The province would have the right to levy taxes on offshore resource activity.

21 May 1986 - Bill C-92, The Canada Petroleum Resources Act, which would, among other things, have regulated offshore petroleum exploration in the absence of a specific federal-provincial agreement, received second reading. This bill died on the Order Paper with the prorogation of Parliament in August 1986.

26 May 1986 - Bill C-94, The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, which would have implemented the terms of the agreement entered into by Canada and Newfoundland on 11 February 1985, received second reading. This bill died on the Order Paper with the prorogation of Parliament in August 1986.

26 August 1986 - The Governments of Canada and Nova Scotia signed an agreement to replace that of 1982 relating to the exploitation of offshore mineral resources. The new agreement would allow Nova Scotia to participate equally in the management of offshore petroleum development and would alter certain aspects of the federal-provincial fiscal scheme respecting the Nova Scotia offshore.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 November 1986 - Bill C-5, The Canada Petroleum Resources Act, which, among other things, regulates offshore petroleum exploration in the absence of a specific federal-provincial agreement, received Royal Assent. It was to come into force upon proclamation except for section 116, which was deemed to have come into force on 5 March 1982.

15 February 1987 - Certain provisions of the Canada Petroleum Resources Act [Sections 1-3, Parts I-VII, IX, X, except for frontier lands in Nova Scotia, Newfoundland, and the Northwest Territories] were proclaimed in force.

4 April 1987 - The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, implementing the terms of the agreement entered into by Canada and Newfoundland on 11 February 1985, was proclaimed in force except for Division VIII of Part II (transfers, assignments and registration), sections 207 and 208 relating to certain taxes and Part VII relating to corporate income tax.

1 December 1987 - Sections 1 to 3 and Parts I to VII, IX, and X of the Canada Petroleum Resources Act came into force with respect to certain frontier lands (the Fort Good Hope area of the Northwest Territories).

28 April 1988 - Part VIII of the Canada Petroleum Resources Act, except for its application to offshore areas, was proclaimed in force.

20 May 1988 - Division VIII of Part II of the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act was proclaimed in force.

21 July 1988 - Bill C-75, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act, implementing the terms of the agreement entered into by the governments of Canada and Nova Scotia on 26 August 1986, received Royal Assent. It will come into force upon proclamation.

SELECTED REFERENCES

Arvay, Joseph. "Newfoundland's Claim to Offshore Mineral Resources, an Overview of the Legal Issues." In Canadian Public Policy. Winter 1979, p. 32.

Beauchamp, K., M. Crommelin, and A.R. Thompson. "Jurisdictional Problems in Canada's Offshore." Vol. XI, Alberta Law Review, 1973, p. 431.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gault, Ian Townsend. "Jurisdiction over the Petroleum Resources of the Canadian Continental Shelf: The Emerging Picture." Vol. XXIII, No. 1, Alberta Law Review, 1985, p. 75.

Head, Ivan. "The Canadian Offshore Mineral Resources Reference: The Application of International Law to a Federal Constitution." 18 University of Toronto Law Journal, 1968, p. 131.

"In the Matter of an Arbitration between Petroleum Development (Trucial Coast Ltd.) and the Sheikh of Abu Dhabi." International and Comparative Law Quarterly, 1952, p. 247.

Jewett, M.L. "The Evolution of the Legal Regime of the Continental Shelf." In The Canadian Yearbook of International Law. Vol. 23, 1984, p. 153.

La Forest, Gerard V. Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution. University of Toronto Press, Toronto, 1969, p. 85-107.

Martin, Cabot. "Newfoundland's Case on Offshore Minerals: A Brief Outline." Ottawa Law Review, Vol. 7, N° 1, Winter 1975, p. 34-61.

Ministry of Mines and Energy, Government of Newfoundland and Labrador. Heritage of the Sea ... Our Case on Offshore Mineral Rights. 1977.

CASES

New South Wales v. The Commonwealth (1975), 8 A.L.R. 1.

North Sea Continental Shelf Cases (1969), 2 C.J. 1.

R. v. Keyn (1876), 2 Ex. D. 63 (C.C.R.).

Reference Re Mineral and Other Natural Resources of the Continental Shelf (1983), 145 D.L.R. (3d) 9 (Nfld.C.A.).

Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia (1967), 65 D.L.R. (2d) 353 (S.C.C.).

Reference Re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas (1984), 8 D.L.R. (4th) 161, (S.C.C.).

Reference Re Property in and Legislative Jurisdiction over the Seabed and Subsoil of the Continental Shelf Offshore Newfoundland (1984), 5 D.L.R. (4th) 385 (S.C.C.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

United States v. California (1947), 332 U.S. 19.

United States v. Louisiana (1950), 339 U.S. 699.

United States v. Texas (1950), 339 U.S. 707.

Bulletin d'actualité

80-8F

Les ressources minières au large des côtes: aspects juridiques

Margaret Smith

Division du droit et du gouvernement

Le 18 mars 1980
Révisé le 15 septembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/80-8-1988-09F

ISBN 0-660-92578-8

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RESSOURCES MINIÈRES AU LARGE DES CÔTES: ASPECTS JURIDIQUES

DÉFINITION DU SUJET

Depuis une quarantaine d'années, les États revendiquent des droits souverains plus importants sur leurs eaux territoriales et sur les ressources contenues dans les eaux ou le sous-sol de leur plateau continental. L'évolution de ces droits est fonction de nombreux facteurs politiques, économiques et techniques. Le désir d'exploiter les ressources minérales et halieutiques des zones maritimes a incité la communauté internationale à établir les droits des États sur les zones situées au large de leurs côtes. Si, pour la plupart des États, ces droits ne sont pas difficiles à établir, dans les pays dotés d'un régime fédéral, il faut d'abord déterminer quel palier de gouvernement a compétence sur les zones visées.

À deux reprises, la Cour suprême du Canada a dû se prononcer pour établir qui, du Canada ou des provinces, avait des droits de propriété ou d'exploitation ainsi que la compétence législative à l'égard des ressources du sous-sol de la mer territoriale et du plateau continental au large des côtes canadiennes.

Dans les deux cas, la Cour a donné gain de cause au gouvernement fédéral, en lui reconnaissant la compétence législative et le droit de propriété à l'égard du sol, du sous-sol et des ressources de la mer territoriale de la Colombie-Britannique, ainsi que la compétence législative et les droits d'exploration et d'exploitation à l'égard des ressources du plateau continental de Terre-Neuve.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

En 1867, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et l'Ontario ont conservé la propriété des "terres, mines, minéraux et redevances" et de toutes les "propriétés publiques" qui leur appartenaient auparavant; ces droits ont été consacrés respectivement dans les articles 109 et 117 de la Loi constitutionnelle de 1867. Lors de leur entrée dans la Confédération, l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique ont également bénéficié de ces dispositions, et la Loi constitutionnelle de 1930 a ensuite conféré les mêmes droits aux provinces de l'Ouest. Lorsque Terre-Neuve s'est jointe au Canada en 1949, elle a été placée dans une situation analogue par l'article 37 des Conditions de l'Union. Donc, d'un point de vue tant historique que juridique, on peut dire que les ressources naturelles appartiennent aux provinces; cela a été confirmé par l'article 50 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui a ajouté l'article 92A à la Loi constitutionnelle de 1867. Les provinces ont ainsi été amenées à revendiquer la propriété et le contrôle de l'exploitation des ressources au large de leurs côtes, alléguant que la Loi constitutionnelle de 1867 leur en attribue la compétence.

Les gouvernements fédéraux qui se sont succédé au fil des ans ont reconnu la compétence provinciale sur les ressources situées à l'intérieur des limites des provinces, mais il restait à préciser ces limites et à décider à qui appartenaient les ressources du lit de la mer territoriale et qui avait le droit d'explorer et d'exploiter les ressources du plateau continental. À la demande des provinces, ces questions ont été inscrites à l'ordre du jour de la Conférence fédérale-provinciale de 1965, lors de laquelle le premier ministre Pearson s'est dit désireux de parvenir à une solution équitable tout en estimant qu'il fallait d'abord trancher le conflit de compétence. En conséquence, il a soumis la question, en ce qui touchait la Colombie-Britannique, à la Cour suprême du Canada. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard étaient également représentées à l'audience.

La Cour suprême a rendu en 1967, dans l'affaire des droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique, un avis consultatif qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était convaincant, mais non concluant, quant aux droits des autres provinces (Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia). Elle a statué que le lit de la mer territoriale se trouvait à l'extérieur des limites de la Colombie-Britannique et ne pouvait donc tomber sous le coup de l'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867 ou entrer dans la sphère de compétence de la province aux termes de l'article 92 de la même loi. La Cour a déterminé que la limite ouest de la Colombie-Britannique, à savoir l'océan Pacifique, correspondait à la laisse de basse mer.

Elle a indiqué qu'en common law, le royaume de Grande-Bretagne s'arrêtait à la laisse de basse mer. Ainsi en avaient conclu les tribunaux britanniques dans l'affaire R. c. Keyn, où il avait été décidé qu'un tribunal pénal n'était pas compétent pour connaître d'un meurtre commis à une lieue marine de la côte; seul le Parlement était compétent dans un tel cas, et il n'avait adopté aucune loi en ce sens. La Cour suprême du Canada a indiqué que seul un État souverain, et non une colonie, pouvait acquérir de nouveaux droits territoriaux conformément au droit international. Elle a aussi fait remarquer qu'à la suite de l'affaire R. c. Keyn, le Parlement britannique avait adopté en 1878 la Territorial Waters Jurisdiction Act, mais que cette loi n'avait nullement agrandi le territoire britannique et ne traitait pas de la nature juridique des eaux territoriales, ni de celle des fonds marins. Lorsque la Colombie-Britannique s'était jointe à la Confédération en 1871, aucun droit de propriété ne lui avait été conféré à l'égard de ses eaux territoriales ou des fonds marins. Avec le Statut de Westminster de 1931, le Canada avait acquis le statut d'État souverain et, à ce titre, il avait pleine capacité du point de vue constitutionnel pour acquérir des droits reconnus en droit international. En 1964, le Canada avait adopté la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche; par suite de cette mesure et conformément à la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë adoptée à Genève en 1958, le droit international reconnaissait sa compétence sur une mer territoriale de trois milles*. Cette zone était réputée faire partie du Canada, non de la Colombie-Britannique.

---

* Depuis lors, le Canada a revendiqué une mer territoriale de 12 milles et une zone de pêche de 200 milles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Convention sur le plateau continental adoptée à Genève en 1958 avait défini encore plus précisément les droits de l'État riverain sur le plateau continental aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources des fonds marins. Bien que la Convention ait déjà été signée par le Canada au moment des audiences de la Cour suprême concernant la Colombie-Britannique, elle n'avait pas encore été ratifiée; néanmoins, la Cour a fait remarquer que c'est le Canada, et non la Colombie-Britannique, qui devait répondre devant la communauté internationale de toute infraction aux dispositions de la Convention. Comme pour la mer territoriale, la Cour a statué que le plateau continental se trouvait à l'extérieur du territoire de la Colombie-Britannique. Elle a conclu qu'au-delà des préoccupations ou des intérêts locaux ou provinciaux, les droits sur les fonds marins appartenaient au gouvernement fédéral; sur le plan constitutionnel, ces deux ensembles de droits avaient été conférés au Canada en vertu de la clause sur les pouvoirs résiduels de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Peu après l'avis consultatif de la Cour suprême, on a constaté que sa formulation pourrait encore permettre aux provinces de faire valoir des droits historiques sur le sous-sol de la mer territoriale et du plateau continental au large de leurs côtes respectives. En effet, avant la Confédération, les provinces ont exercé dans bien des cas des droits considérables sur les fonds marins au large de leurs côtes. Il importe toutefois de faire une distinction entre les eaux intérieures et celles de la mer territoriale et des autres zones situées au-delà. Le Québec, les Maritimes et Terre-Neuve semblent avoir exercé des droits très étendus sur les eaux intérieures bordant leurs côtes. (Par définition, les eaux intérieures d'un État comprennent les ports, les baies et golfes, les mers fermées, les détroits et les rivières. En droit international, les eaux intérieures sont celles qui sont étroitement liées au territoire de l'État, au point d'être assimilées à la terre ferme.)

C'est ainsi que selon le juge Gérard La Forest (maintenant de la Cour suprême du Canada), la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont une frontière commune qui traverse la baie de Fundy, tandis que la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick traverse la baie des Chaleurs. Dans ces régions, les zones confiées aux gouverneurs comprenaient souvent les côtes ainsi que les îles distantes d'un certain nombre de lieues, avec tous les droits qui s'y rattachaient. Si l'on considère que ces zones font partie des eaux intérieures, on peut en conclure qu'avant la Confédération, la plupart des baies appartenaient aux provinces riveraines, conformément aux articles 109 et 117 de la Loi constitutionnelle de 1867 (à l'exclusion de la baie d'Hudson, qui a été considérée comme territoire fédéral à plusieurs reprises).

De plus, le 17 mai 1984, la Cour suprême du Canada a statué à la majorité (4-2) que les eaux comprises entre l'île de Vancouver et la terre ferme de la Colombie-Britannique font partie des eaux intérieures de cette province et que, par conséquent, le sol et le sous-sol ainsi que les ressources qui y sont contenues sont la propriété de cette province. La Cour a considéré que ces eaux faisaient partie intégrante de la colonie de la Colombie-Britannique, qui les a conservées en devenant une province canadienne.

Le problème le plus épineux, du moins pour les provinces maritimes et Terre-Neuve, consistait à déterminer si la mer territoriale était comprise à l'intérieur de leurs limites au moment de la Confédération. On sait que la Cour suprême du Canada a statué en 1967 qu'à l'époque où la Colombie-Britannique s'est jointe à l'Union, la mer territoriale ne faisait pas partie de cette province. La Couronne britannique aurait-elle conféré des droits différents à d'autres provinces? Si l'on devait suivre le raisonnement de la Cour dans le cas de la Colombie-Britannique, dans la mesure où il se fonde sur la décision rendue dans l'affaire R. c. Keyn et sur la Territorial Waters Jurisdiction Act adoptée par le Parlement britannique en 1878, il serait difficile de concevoir comment la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick ou l'Île-du-Prince-Édouard pourraient revendiquer la propriété des eaux ou du fond de la mer territoriale. Toutefois, la décision rendue dans l'affaire R. c. Keyn a certes soulevé la controverse et a été tour à tour approuvée et critiquée dans la jurisprudence canadienne; plusieurs décisions rendues antérieurement au Canada avaient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indiqué que les trois milles de la mer territoriale se trouvaient à l'intérieur des limites des provinces, et il ne fait aucun doute que ces dernières avaient déjà adopté des lois en vue de régir les questions de douanes et d'accise à l'intérieur d'une zone de trois milles au large des côtes ou des baies. Des concessions avaient même été accordées pour l'exploitation de gisements miniers au large du Cap-Breton. Il est impossible de prévoir si l'une ou l'autre de ces provinces aurait gain de cause, mais il importe de souligner qu'en raison de leur situation géographique et de leur évolution historique, elles ont toujours compté sur la mer pour assurer leur subsistance et y puiser leurs ressources; il est peu probable que cette situation change, quel que soit le jugement rendu par un tribunal en la matière, et les pressions exercées par les provinces seraient inévitablement prises en considération dans tout règlement judiciaire.

À la suite de la décision concernant les droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique, les diverses provinces intéressées ont entrepris de réévaluer leur position. En 1977, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont décidé d'élaborer avec le gouvernement fédéral une entente sur l'exploitation conjointe des fonds marins. Au-delà de la ligne d'administration des ressources minières, située à au moins 5 kilomètres des côtes, les provinces auraient touché 75 p. 100 des revenus et le gouvernement fédéral 25 p. 100; à l'intérieur de cette limite, les provinces auraient reçu la totalité des revenus. Un Conseil des ressources marines aurait été constitué pour administrer la zone située au-delà de la ligne et, au choix de la province, en deçà. En 1978, les élections provinciales en Nouvelle-Écosse ont mis fin aux négociations entourant cette entente.

Terre-Neuve a toujours soutenu que sa position différait de celle de toutes les autres provinces. En conséquence, son gouvernement se refusait à tout règlement et se préparait à soumettre son cas à la Cour suprême du Canada avant les élections fédérales de 1979. Une fois élu le gouvernement conservateur de Joe Clark, qui avait promis de céder aux provinces la propriété des fonds marins, Terre-Neuve a suspendu les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

négociations. Mais à la suite des élections fédérales de février 1980 et du retour au pouvoir des Libéraux, le premier ministre Peckford de Terre-Neuve a décidé de soumettre la question à la Cour suprême. Le gouvernement fédéral a soumis à son tour un renvoi à ce sujet le 19 mai 1982.

Le gouvernement de Terre-Neuve avait soumis un renvoi semblable à la Cour d'appel provinciale. La décision de ce tribunal, rendue en 1983, était favorable au gouvernement fédéral relativement au plateau continental; elle favorisait toutefois la province quant à la propriété et à l'exploitation de la mer territoriale. Un avis d'appel de cette dernière décision a été déposé devant la Cour suprême du Canada mais aucun des deux gouvernements n'est allé plus loin, la question étant moins importante que celle de la compétence sur le plateau continental.

En mars 1984, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement relativement au plateau continental de Terre-Neuve. Le Canada et Terre-Neuve revendiquaient tous deux les droits sur le plateau continental reconnus par le droit international aux États riverains. Ces droits, prévus à l'article 2 de la Convention sur le plateau continental adoptée à Genève en 1958, sont en quelque sorte un prolongement de la souveraineté des États; ce ne sont pas des droits de propriété mais des droits souverains d'exploration et d'exploitation au-delà du territoire où l'État exerce normalement sa souveraineté.

La Cour suprême a jugé que Terre-Neuve devait prouver: 1° que le droit international reconnaissait l'existence de droits sur le plateau continental avant 1949, date d'entrée de cette province dans la Confédération; 2° que la province avait été en mesure d'acquérir ces droits; et 3° qu'elle ne les avait pas perdus du fait des Conditions de l'Union avec le Canada.

La Cour a d'abord étudié la situation constitutionnelle de Terre-Neuve. À l'époque où elle n'était qu'une colonie dotée d'une forme de gouvernement représentatif et responsable, Terre-Neuve ne possédait qu'une autonomie intérieure et n'avait jamais eu aucun droit de souveraineté extérieure, ce domaine restant réservé à la Couronne britannique. On

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

admettait tout au plus l'effet extra-territorial secondaire d'une loi de la colonie lorsque cela était nécessaire pour rendre son application plus efficace. En ce qui touche le pouvoir exécutif, il y avait une absence semblable de compétence extra-territoriale, ce qui empêchait toute colonie de signer un traité. Une colonie, devenue province, ne pouvait revendiquer la propriété de terres que si elles se trouvaient à l'intérieur de son territoire; cette restriction était clairement énoncée dans la jurisprudence.

Après l'adoption du Statut de Westminster, qui a marqué l'aboutissement de son évolution historique de l'état de colonie à celui de dominion, Terre-Neuve possédait la souveraineté extérieure nécessaire pour acquérir des droits sur le plateau continental; la Cour a toutefois considéré que la période cruciale pour ce faire se situait entre 1934 et 1949, pendant qu'existait la Commission de gouvernement*.

Pendant cette période, le gouvernement n'était ni représentatif ni responsable et se trouvait sous le contrôle réel du gouvernement du Royaume-Uni. Terre-Neuve conservait en principe son statut de dominion mais, sur le plan international, elle était traitée différemment des autres dominions, car c'est le gouvernement du Royaume-Uni qui agissait en son nom. La Cour suprême du Canada a donc conclu que la souveraineté extérieure de Terre-Neuve avait été suspendue pendant cette période.

Selon la Cour, la clause 7 des Conditions de l'Union avec le Canada en 1949 n'a pas eu pour effet de remettre en vigueur la constitution de Terre-Neuve dans la forme qu'elle avait avant la création de la Commission de gouvernement; elle a simplement rendu à Terre-Neuve un gouvernement responsable, à titre de province du Canada, et elle ne portait que sur l'autonomie intérieure de Terre-Neuve. La province a soutenu que cette clause lui avait permis de se joindre à la Confédération avec la même souveraineté extérieure qu'elle possédait avant 1934. La Cour a plutôt

---

* En 1933, à la demande de Terre-Neuve, le Parlement britannique avait voté la Newfoundland Act qui établissait une "Commission de gouvernement" de Terre-Neuve. Par cette commission, le gouvernement du Royaume-Uni contrôlait le gouvernement de Terre-Neuve, dont l'autonomie était ainsi suspendue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

considéré que la clause 7 était entrée en vigueur "à la date de l'Union" et que la constitution antérieure n'avait été remise en vigueur qu'à titre de constitution d'une province.

Toujours selon le tribunal, la clause 37 des Conditions de l'Union ne permettait pas à Terre-Neuve de conserver tout droit qu'elle aurait pu acquérir à l'égard du plateau continental avant 1949. La clause 37 porte sur les droits de propriété; or, de par leur nature même, les droits relatifs au plateau continental ne sont pas des droits de propriété: ils découlent de la souveraineté extérieure. Après 1949, ces droits sont passés à l'entité possédant la souveraineté extérieure, soit le Canada. (La Cour d'appel de Terre-Neuve avait formulé la même conclusion dans sa décision, considérant que Terre-Neuve n'avait pas revendiqué de droits de propriété. La Cour suprême n'a cependant pas appliqué ce raisonnement.) Par conséquent, la clause 37 ne conférait pas de compétence extra-territoriale à Terre-Neuve.

La Cour suprême s'est aussi penchée sur l'existence en 1949 de la notion de plateau continental et des droits connexes. Elle a essayé de déterminer si le droit souverain ipso jure d'explorer et d'exploiter le plateau continental était à cette époque une question de droit international coutumier. La Cour a d'abord étudié les revendications des États sur le plateau continental de 1942 jusqu'à 1949, y compris la proclamation Truman de 1945. Elle a constaté que ces revendications n'étaient pas tellement nombreuses et que leur rédaction était loin d'être uniforme. En 1950, la Commission du droit international considérait que les droits relatifs au plateau continental ne faisaient pas partie du droit international, point de vue confirmé par la décision dans l'affaire Abu Dhabi Arbitration de 1952. La Cour a donc conclu qu'en 1949, le droit international n'était pas suffisamment developpé pour accorder aux États riverains des droits sur le plateau continental.

De plus, la Cour a refusé de reconnaître que de tels droits puissent s'appliquer de façon rétroactive, c'est-à-dire avant que leur existence ait été reconnue par le droit international. Pareille interprétation ferait remonter les prétentions des États riverains sur leur plateau continental au temps de leur formation géologique. La Cour s'est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plutôt appuyée sur le principe que le droit international ne tente pas de découvrir des droits qui ont toujours existé. D'ailleurs, même si tel était le cas, l'État bénéficiaire serait l'entité qui a compétence pour acquérir des droits relatifs au plateau continental, c'est-à-dire le Canada.

La Cour suprême a donc statué que le Canada détenait la compétence législative à l'égard des droits à exercer sur le plateau continental, en vertu de son pouvoir résiduel en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Il appartenait donc au gouvernement fédéral d'explorer et d'exploiter le plateau continental au large de Terre-Neuve. La Cour a souligné qu'il s'agissait d'une manifestation extra-territoriale de la souveraineté extérieure du Canada, que la situation constitutionnelle de Terre-Neuve ne conférait pas de tels droits à la province et qu'en 1949, le droit international ne reconnaissait pas l'existence de ces droits.

Le 11 février 1985, les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve ont ratifié un accord au sujet des ressources en hydrocarbures au large des côtes de Terre-Neuve. Un organe mixte, l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures offshore, s'occupera de la mise en valeur des ressources, mais c'est le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui disposera des pouvoirs de décision pour ce qui est du rythme et des méthodes d'exploration et d'exploitation, tant que le Canada n'aura pas atteint l'autosuffisance énergétique et que la sécurité de ses approvisionnements ne sera pas assurée. La province aura quant à elle de vastes pouvoirs fiscaux touchant l'exploitation des ressources offshore. Des lois de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve ont été adoptées par l'Assemblée législative de Terre-Neuve et par le Parlement du Canada.

Le 26 août 1986, un accord semblable a été signé par les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse. L'Assemblée législative de la province et le Parlement fédéral ont a adopté des lois de mise en oeuvre de cet accord.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

1945 - Proclamation du président Truman, le 28 septembre, selon laquelle les États-Unis considèrent comme leur appartenant et soumises à leur juridiction et à leur contrôle les ressources de leur plateau continental.

1958 - La Convention sur le plateau continental adoptée à Genève par les Nations Unies prévoit que l'État riverain exerce des droits souverains en ce qui concerne l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources. Le plateau est décrit comme étant le lit de la mer et le sous-sol des régions marines adjacentes à la mer territoriale, allant soit jusqu'à une profondeur de 200 mètres, soit jusqu'aux limites de l'exploitabilité.

1958 - La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë adoptée à Genève par les Nations Unies prévoit notamment l'extension de la souveraineté de l'État riverain à sa mer territoriale ainsi qu'au lit et au sous-sol de cette mer.

1967 - La Cour suprême déclare, dans le renvoi sur les droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique (Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia), que le gouvernement fédéral, et non la province, est propriétaire des zones situées au large des côtes et y exerce sa compétence.

1976 - La Cour d'appel de la Colombie-Britannique statue que certaines terres sous-jacentes au détroit Juan de Fuca, au détroit de Géorgie et aux îles de la Reine-Charlotte appartiennent à la Colombie-Britannique.

février 1977 - La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard signent avec le gouvernement fédéral un protocole d'entente de gestion commune des ressources prévoyant le partage des revenus (75 p. 100 au gouvernement provincial et 25 p. 100 au gouvernement fédéral).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5 juin 1980 - Adoption en troisième lecture du projet de loi 61 par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Il prévoit le contrôle de l'exploration et de l'exploitation du pétrole situé sur le territoire de la Nouvelle-Écosse et définit ce territoire comme incluant le lit de la mer et le sous-sol du plateau continental jusqu'à la limite de son exploitabilité. Il prévoit aussi l'emploi de Néo-Écossais sur les chantiers d'exploitation au large des côtes de la province.

9 septembre 1980 - Au cours d'une conférence constitutionnelle, le gouvernement fédéral refuse de céder sa compétence sur les ressources sous-marines. Il offre cependant un accord administratif aux provinces maritimes, auxquelles il remettrait tous les revenus générés par la vente du pétrole, du gaz naturel et des autres minéraux jusqu'à ce qu'elles soient bien nanties. Neuf provinces sur dix refusent cette offre, l'Ontario réservant sa décision.

30 décembre 1980 - Le Conseil canadien des relations du travail se dessaisit d'une requête du Syndicat international des marins canadiens qui demandait à être accrédité comme négociateur des travailleurs des navires d'approvisionnement des plates-formes pétrolières au large de Terre-Neuve. Le Conseil indique que cette question est plutôt du ressort des tribunaux. Il reconnaît la décision du Conseil des relations du travail de Terre-Neuve indiquant que ce dernier a compétence constitutionnelle en ce qui concerne les employés travaillant à l'exploitation des ressources minérales sous-marines de Terre-Neuve.

2 juin 1981 - Le ministre de l'Énergie de la Colombie-Britannique, M. Bob McClelland, annonce qu'en 1982, son gouvernement ouvrira une zone marine de 49 000 kilomètres carrés au large de ses côtes à l'exploration du pétrole et du gaz naturel. Cette zone, dont on dit qu'elle contiendrait de 2 à 3 milliards de pieds cubes de gaz naturel, comprend le détroit d'Hécate, l'entrée Dixon, le bassin et le détroit de la Reine-Charlotte, le détroit de Johnstone, le détroit de Géorgie et le détroit Juan de Fuca. La Colombie-Britannique considère que cette zone relève de sa compétence en s'appuyant sur la décision de 1976 de la Cour d'appel de cette province.

27 juillet 1981 - Le premier ministre Trudeau invite les premiers ministres de Terre-Neuve et de Nouvelle-Écosse à négocier une entente sur la gestion des ressources sous-marines au large des côtes et le partage des revenus tirés de cette source. Il rappelle la compétence fédérale reconnue dans le jugement rendu par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la Cour suprême en 1967 relativement à la Colombie-Britannique et il déclare que les tribunaux devront trancher le conflit de compétence. En attendant, il souhaite mettre en place un mécanisme de gestion commune. Quant au partage des revenus, il propose à Terre-Neuve de traiter les ressources situées au large de ses côtes comme si elles se trouvaient sur la terre ferme, tant que cette province restera économiquement faible. Le ministre de la Justice du Canada envoie un télégramme contenant une offre semblable au ministre des Relations intergouvernementales de la Colombie-Britannique. Il y indique de plus que son ministère interjettera appel devant la Cour suprême du Canada du jugement de 1976 de la Cour d'appel de Colombie-Britannique sur le renvoi relatif au détroit de Géorgie.

2 mars 1982 - Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse signent un accord relatif à l'exploitation des richesses minérales sous-marines de la province. Le gouvernement canadien doit contrôler l'exploitation de ces ressources et la Nouvelle-Écosse toucher la presque totalité des revenus qui en découlent jusqu'à ce que sa capacité financière et économique soit supérieure à la moyenne nationale. La question de la propriété de ces ressources n'est pas visée par cet accord.

5 mars 1982 - La Division d'appel de la Cour fédérale décide que le gouvernement du Canada a compétence sur les relations de travail à bord des navires desservant les plates-formes pétrolières au large des côtes, du fait de sa compétence sur la navigation. Par conséquent, la demande d'accréditation faite par le Syndicat international des marins doit être renvoyée devant le Conseil canadien des relations du travail. La Cour refuse de trancher la question de la propriété des ressources minérales sous-marines. Le 10 mai 1982, la Cour suprême du Canada refuse d'entendre l'appel de cette décision.

16 mars 1982 - Le premier ministre de Terre-Neuve dévoile les propositions relatives aux ressources minérales sous-marines de sa province qu'il a présentées au gouvernement fédéral le 25 janvier. On y retrouve cinq aspects: l'instauration de programmes économiques favorables à Terre-Neuve, la gestion commune des ressources, une formule de partage des revenus, un partage égal des droits de la Couronne entre Petro-Canada et la société de la Couronne de Terre-Neuve et la reconnaissance de tout accord sur les ressources sous-marines aux termes de l'article 43 de la nouvelle Loi constitutionnelle de 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 avril 1982 - Le Parti conservateur de Brian Peckford remporte la victoire aux élections générales de Terre-Neuve. M. Peckford avait déclenché ces élections pour obtenir le mandat de négocier avec Ottawa la propriété des ressources minérales sous-marines de Terre-Neuve.

19 mai 1982 - Par le décret C.P. 1982-1509, le gouvernement fédéral décide de soumettre à la Cour suprême du Canada la question de la propriété des ressources de la région d'Hibernia, au large des côtes de Terre-Neuve. Dans une lettre à M. Peckford, le premier ministre du Canada souligne qu'il a pris cette décision parce qu'il s'est révélé impossible de parvenir à une entente avec Terre-Neuve. M. Peckford proteste contre ce geste unilatéral d'Ottawa, qui survient pendant que les tribunaux de Terre-Neuve sont saisis d'une question semblable.

17 février 1983 - La Cour d'appel de Terre-Neuve reconnaît que la province possède un statut constitutionnel lui permettant d'acquérir la propriété de la mer territoriale et d'exercer sa compétence sur celle-ci en vertu du droit international. La Cour ne reconnaît toutefois pas les droits de Terre-Neuve sur les ressources du plateau continental au large de ses côtes.

mars 1984 - La Cour suprême du Canada statue à l'unanimité que le gouvernement fédéral a le droit d'explorer le sol et le sous-sol du plateau continental au large de Terre-Neuve et d'en exploiter les ressources minérales et les autres ressources naturelles.

17 mai 1984 - Par une décision majoritaire (4-2), la Cour suprême du Canada reconnaît à la Colombie-Britannique la propriété des terres et des ressources naturelles du sol et du sous-sol des eaux séparant l'Île de Vancouver de la terre ferme de cette province. Cette décision confirme la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

juin 1984 - La Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières (S.C. 1984, c. 29) et la Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement (Nova Scotia) Act (S.N.S. 1984, c. 2) reçoivent la sanction royale. Ces lois mettent en oeuvre l'accord du 2 mars 1982 conclu par le Canada et la Nouvelle-Écosse au sujet de l'exploitation des ressources minérales au large des côtes de la province.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

14 juin 1984 - Le chef du Parti conservateur, M. Brian Mulroney, annonce la politique de son parti quant aux ressources situées au large des côtes de Terre-Neuve. Elle prévoit la nomination d'un président indépendant à la tête de l'office de gestion de ces ressources et permettrait à Terre-Neuve de percevoir les revenus connexes comme s'il s'agissait de ressources terrestres. Le gouvernement fédéral réduirait alors de 10 p. 100 ses paiements de péréquation à Terre-Neuve.

11 février 1985 - Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve ratifient une entente, l'Accord atlantique, concernant la mise en valeur des ressources en hydrocarbures au large des côtes de Terre-Neuve. L'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures offshore, dont les membres seraient nommés conjointement, serait créé pour gérer l'exploitation. La province aurait le droit de percevoir des impôts sur les ressources offshore.

21 mai 1986 - Deuxième lecture du projet de loi C-92, Loi fédérale sur les hydrocarbures, visant à réglementer l'exploration pétrolière au large des côtes en l'absence d'un accord fédéral-provincial à cet effet. Le projet de loi expire au Feuilleton à la prorogation du Parlement en août 1986.

26 mai 1986 - Deuxième lecture du projet de loi C-94, Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve, visant à mettre en oeuvre l'accord intervenu entre le Canada et Terre-Neuve le 11 février 1985. Le projet de loi expire au Feuilleton à la prorogation du Parlement en août 1986.

26 août 1986 - Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse signent un accord pour remplacer celui de 1982 concernant l'exploitation des ressources minérales au large des côtes de la province. Le nouvel accord permettrait à la Nouvelle-Écosse de participer à part égale à la gestion de l'exploitation du pétrole au large de ses côtes et modifierait certains aspects du régime fiscal fédéral-provincial touchant les ressources offshore.

18 novembre 1986 - Sanction royale du projet de loi C-5, Loi fédérale sur les hydrocarbures, destiné notamment à réglementer l'exploration pétrolière au large des côtes en l'absence d'un accord fédéral-provincial à cet effet. La loi doit entrer en vigueur à une date fixée par proclamation, sauf l'article 116, qui est réputé être entré en vigueur le 5 mars 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15 février 1987 - Entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi fédérale sur les hydrocarbures, soit les articles 1 à 3 et les parties I à VII, IX et X, sauf pour les terres domaniales en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.

4 avril 1987 - Entrée en vigueur de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve (accord intervenu le 11 février 1985), sauf la section VIII de la partie II, relative aux transferts et cessions et à l'enregistrement, les articles 207 et 208, concernant certains impôts, et la partie VII, concernant l'impôt des personnes morales.

1er décembre 1987 - Entrée en vigueur des articles 1 à 3 et des parties I à VII, IX et X de la Loi fédérale sur les hydrocarbures en ce qui concerne certaines terres domaniales (la région de Fort Good Hope dans les Territoires du Nord-Ouest).

28 avril 1988 - Entrée en vigueur de la partie VIII de la Loi fédérale sur les hydrocarbures, sauf les dispositions concernant la zone extracôtière.

20 mai 1988 - Entrée en vigueur de la section VIII de la partie II de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve.

21 juillet 1988 - Sanction royale du projet de loi C-75, Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers conclu le 26 août 1986. La date d'entrée en vigueur de la loi doit être fixée par proclamation.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Arvay, Joseph. "Newfoundland's Claim to Offshore Mineral Resources: An Overview of the Legal Issues". Canadian Public Policy, hiver 1979, p. 32.

Beauchamp, K., M. Crommelin et A.R. Thompson. "Jurisdictional Problems in Canada's Offshore". Alberta Law Review, vol. 11, 1973, p. 431.

Gault, Ian Townsend. "Juridiction over the Petroleum Resources of the Canadian Continental Shelf: The Emerging Picture". Alberta Law Review, vol. 23, 1985, p. 75.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Head, Ivan. "The Canadian Offshore Mineral Resources Reference: The Application of International Law to a Federal Constitution". University of Toronto Law Journal, vol. 18, 1968, p. 131.

"In the Matter of an Arbitration between Petroleum Development (Trucial Coast Ltd.) and the Sheikh of Abu Dhabi". International and Comparative Law Quarterly, 1952, p. 247.

Jewett, M.L. "The Evolution of the Legal Regime of the Continental Shelf". Canadian Yearbook of International Law, vol. 23, 1984, p. 153.

La Forest, Gérard V. Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution. Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 85-107.

Martin, Cabot. "Newfoundland's Case on Offshore Minerals: A Brief Outline". Ottawa Law Review, vol. 7, 1975, p. 34-61.

Terre-Neuve et Labrador, ministère des Mines et de l'Énergie. Heritage of the Sea ... Our Case on Offshore Mineral Rights. 1977.

JURISPRUDENCE

New South Wales c. The Commonwealth (1975), 8 A.L.R. 1.

Plateau continental de la mer du Nord (1969), 2 C.J. 1.

R. c. Keyn (1876), 2 Ex. D. 63.

Reference Re Mineral and Other Natural Resources of the Continental Shelf (1983), 145 D.L.R. (3d) 9 (Cour d'appel de Terre-Neuve).

Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia, [1967] R.C.S. 792.

Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes, [1984] 1 R.C.S. 388.

Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve, [1984] 1 R.C.S. 86.

United States c. California (1947), 332 U.S. 19.

United States c. Louisiana (1950), 339 U.S. 699.

United States c. Texas (1950), 339 U.S. 707.